

GARANTÍA LEGAL PARA EL ACCESO A VALLES DE CORDILLERA Y ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS

Justificación de la regulación

Nuestra legislación no contempla normas generales destinadas a garantizar el libre y gratuito acceso de los habitantes de la nación a los bienes nacionales, sean éstos bienes fiscales o bienes nacionales de uso público. Sólo se establecen garantías, incluso constitucionales, tendientes a asegurar dicho acceso por parte de los titulares del derecho de dominio sobre dichos inmuebles.

Nuestro país, sin embargo, contiene grandes extensiones cordilleranas de muy baja densidad poblacional y -salvo contadas excepciones mineras, de generación eléctrica y turísticas- escaso valor productivo. En la práctica, ello ha provocado que el macizo andino acoja predios de gran extensión, cuya mayor parte se encuentra completamente desaprovechada para fines humanos. Es por esto que, con frecuencia, el acceso a vastas extensiones territoriales se encuentra vedado para la ciudadanía.

Pero Chile es naturalmente un país de montaña. Son cada vez más las personas que optan por practicar senderismo, montañismo, escalada u otras actividades ligadas a Los Andes. Es también, crecientemente, el destino elegido por montañistas y “trekkeros” del extranjero para desarrollar actividades al aire libre, quienes usualmente conforman un segmento de alto poder adquisitivo y que detenta altos niveles de gasto por concepto de estadía en el país. La cordillera es también escenario de investigación para glaciólogos, geólogos, zoólogos, botánicos y paleontólogos, entre muchas otras disciplinas.

El cierre de grandes espacios para el desarrollo de estas actividades resulta un freno a la posibilidad de esparcimiento, al crecimiento del turismo de intereses especiales y a la actividad científica. En la propia Región Metropolitana se encuentra, tan sólo a modo de ejemplo de entre cientos que se podrían citar, un maravilloso altiplano a 3.400 metros de altitud, coronado por glaciares y pequeñas lagunas de altura que dan nacimiento al río Maipo. En el mismo valle existen termas naturales, praderas que florecen en noviembre y un sinnúmero de montañas rara vez escaladas. Todo esto se ubica a sólo 3 horas de viaje en auto desde el núcleo urbano más populoso de Chile. Pocos, sin embargo, saben de su existencia. Lamentablemente, este potencial “paseo obligado” de las familias santiaguinas –y de no pocos montañistas internacionales- se encuentra cerrado varias decenas de kilómetros más abajo. Se corta así el acceso a éste valle principal y a otros 6 valles secundarios que éste contiene.

Es verdad que exigir por ley el acceso no motorizado a estos espacios colisiona con el derecho a la propiedad privada, extensamente protegido en nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, cuando existen bienes en conflicto, como en este caso, no queda más alternativa que privilegiar uno de ambos. Durante nuestros dos siglos de vida independiente, hemos sacrificado la posibilidad de goce de millones de personas con el objeto de proteger la propiedad privada, incluso del acceso peatonal de visitantes ocasionales. Ello fue sensato en el pasado, pues la defensa de la propiedad privada es

uno de los motores fundamentales del progreso. Hoy, sin embargo, cuando las actividades de montaña ganan cada vez más importancia, es tiempo de reconsiderar los equilibrios que se han dado hasta el momento en la colisión de ambos bienes sociales.

Sin ir más lejos, esta fue la lógica que primó cuando se estableció el texto actual del artículo 13 del D.L. N° 1.939 de 1977, sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado. En aquel entonces, se tomó la decisión de que el acceso a playas de mar, lagos y ríos constituía un bien lo suficientemente importante como para exigir el acceso de la ciudadanía a toda costa, aún a costa de la propiedad privada si ello era necesario.

Exigencia propuesta en el proyecto de ley

Con el objeto de acercarse a un concepto de “valle cordillerano” que permita establecer una regulación a su respecto, se ha adoptado el concepto de “cuenca subcuenca” por las razones que se expresan a continuación.

Una cuenca puede ser definida como una porción de territorio que es drenada por un sistema de cursos de agua que desaguan en un único punto de salida (un río o en algunos casos un lago), y cuya delimitación habitualmente está dada por un conjunto de elevaciones que circunscriben su extensión espacial. Se puede componer de varias partes, aunque las más reconocibles son el sistema de vertientes (laderas), el fondo de valle (terrazas fluviales o llanuras aluviales adyacentes a un dren), y el curso de agua propiamente tal.

A pesar que se pueden utilizar diferentes taxonomías de cuencas, una de las formas más sencillas es reconocerlas a través de la jerarquía (categorización) del dren que habitualmente da el nombre a la cuenca. Un curso puede estar asociado a cuencas principales, que en el caso chileno habitualmente llegan al mar, o subcuencas, que desembocan en otras cuencas fluviales. Las subcuencas pueden estar a su vez compuestas de microcuencas, pero para efectos de esta ley se utilizará el concepto de subcuenca para englobar todas aquellas que no forman una cuenca principal. Para ejemplificar esta relación podríamos pensar en la cuenca del Maipo, donde el río Maipo es el dren principal de la macrounidad, mientras que el río Mapocho es un dren de tipo subcuenca y a la vez el río El Cepo una microcuenca.

Para generar una aproximación al tema, se estima que la materia en estudio debería circunscribirse a las cuencas y subcuencas de la cordillera de Los Andes, con objeto de acotar espacialmente la propuesta a una franja del territorio claramente definible y entregar una sustentabilidad en términos metodológicos para su futura delimitación. Dado lo extensivo de dicha clasificación se considera que estas cuencas deberán poseer superficies de al menos 10.000 hectáreas para exigir el paso a un bien fiscal. Una consecuencia indeseada de este límite es la posibilidad de subdividir predios artificialmente con el propósito de eludir la regulación, pero resulta necesario establecerlo para acotar su aplicación a aquellos casos significativos.

Adicionalmente, se deberá considerar que la propiedad fiscal posea en su extensión los interfluvios o divisorias de agua con las más altas cumbres de la cuenca, aun cuando éstas sean alcanzada en un punto, y que dichas cumbres tengan una altura de al menos un 65% de la altura máxima de la región donde se emplaza, lo que permite definir con total claridad lo que se entiende por Cordillera de Los Andes para efectos de esta ley. Así, por ejemplo, siendo la principal altura de la Región Metropolitana el volcán Tupungato (6.570 m.s.n.m) se deberá exigir el paso no motorizado a predios colindantes con cuencas o subcuencas fiscales de al menos 10.000 hectáreas que contengan total o parcialmente cumbres de más de 4.270 m.s.n.m.

Aspectos no abordados

El proyecto no aborda aquellos casos en que son los predios privados los que contienen las cumbres principales adentro de sus límites. Reconociendo que este aspecto requiere un tratamiento distinto al del artículo único propuesto, los mismos principios que inspiran este proyecto de ley justifican regular también este caso, aunque posiblemente estableciendo un umbral de exención más amplio. Por ejemplo, resulta prudente exigir el paso no motorizado de visitantes a los propietarios de predios cordilleranos de más de 30.000 hectáreas con acceso a cumbres principales.

PROYECTO DE LEY

Artículo único

Reemplázase el artículo 13º del Decreto Ley N° 1.939 de 1977, sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado por el siguiente:

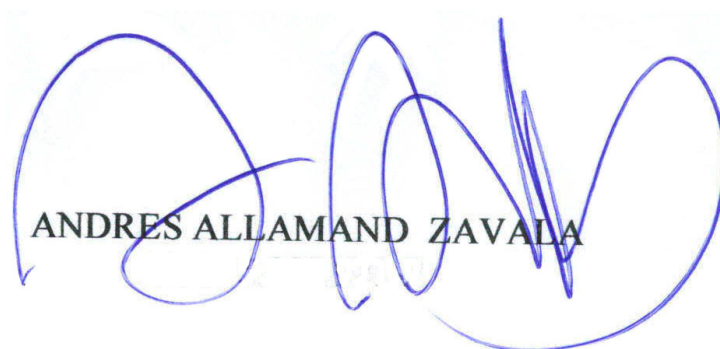
“Los propietarios de terrenos colindantes con playas de mar, ríos o lagos, **así como con tierras fiscales que ubicadas en las cuencas o subcuencas de la Cordillera de los Andes accedan a sus cumbres principales**, deberán facilitar gratuitamente el acceso a éstos, para fines turísticos, **deportivos y científicos**, cuando no existan otras vías o caminos públicos al efecto. **En el caso de los terrenos colindantes a cuencas o subcuencas de la Cordillera de los Andes, sólo será exigible el acceso mediante medios no motorizados.**

Con todo, quedarán excluidos de la obligación establecida en el inciso precedente los propietarios de terrenos colindantes con tierras fiscales que se ubiquen en cuencas o subcuencas de una superficie estimada inferior a diez mil hectáreas, y aquellos propietarios de predios vecinos a inmuebles fiscales que han sido objeto de permisos de ocupación de conformidad a la ley.

Quedarán también excluidos de la exigencia definida por los incisos anteriores quienes acrediten que ésta resulta incompatible con sus fines productivos o científicos.

La fijación de las correspondientes vías de acceso la efectuará el Intendente Regional, a través de la Dirección, previa audiencia de los propietarios, arrendatarios o tenedores de los terrenos y, si no se produjere acuerdo o aquéllos no asistieren a la audiencia, el Intendente Regional las determinará prudencialmente, evitando causar daños innecesarios a los afectados. De esta determinación podrá reclamarse a los Tribunales Ordinarios de Justicia dentro del plazo de 10 días contados desde la notificación de la resolución de la Dirección, los que resolverán con la sola audiencia del Intendente y de los afectados.

Para efectos de esta ley, se entenderá por cumbres principales aquellas que alcancen al menos un 65% de la altitud de la cumbre más alta de la región en la que la propiedad se emplaza, salvo para las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama, en las cuales se entenderá como cumbre principal aquellas que tengan una altitud superior a los 5.000 metros sobre el nivel del mar.”



ANDRES ALLAMAND ZAVALA

Senador